

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara kepulauan yang luas, terbentang dari Sabang sampai Merauke. Negara yang susunan rakyat, adat istiadat, bahasa dan budaya yang beraneka ragam termasuk perekonomian, pada umumnya masih bercorak agraris. Bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai kekayaan nasional termasuk di dalamnya adalah tanah amat penting untuk membangun masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Secara kodrati manusia tak dapat dilepaskan dari tanah, karena hubungan secara natural sangat erat, seluruh aktifitas dan eksistensi manusia berada di atas tanah. Tanah berdasarkan fungsinya adalah salah satu sumber daya yang tak dapat diperbaharui (*unrenewable resources*), tetapi juga menentukan keberadaan kehidupan manusia di bumi.

Menurut pakar pertanahan Djuhaendah Hasan, dalam (Berhard Limbong 2012; Konflik Pertanahan : 1) menjelaskan tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan masyarakat adat Indonesia sampai sekarang. Hal ini terlihat dari sikap bangsa Indonesia sendiri yang memberikan penghormatan kepada kata tanah, seperti kata lain untuk sebutan negara adalah tanah air, tanah tumpah darah, dan tanah pusaka.

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula, bahkan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan dari segi ekonomi. Pentingnya tanah inilah yang menyadarkan masyarakat adat untuk membuat aturan yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dengan tanah, maka lahirlah apa yang dinamakan hukum adat.

Dalam hukum adat, antara masyarakat hukum sebagai kesatuan dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang erat sekali; hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat religio-magis (Bushar Muhammad 1995: 103). Hubungan religio-magis ini, menyebabkan masyarakat hukum memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu; juga berburu terhadap binatang-binatang yang hidup di situ.

Menurut B.Terhaar Bzn, dalam (A.Ridwan Halim 1987:10) menjelaskan hukum adat adalah seluruh peraturan yang ditetapkan dalam keputusan-keputusan yang berwibawa (dengan tanpa termasuk surat-surat pemerintah raja-raja, kepala adat, dan sebagainya) dari para fungsionaris hukum (misalkan, para hakim adat, kepala adat, kepala desa, dan sebagainya) yang langsung berdasarkan ikatan struktural dalam masyarakat dan ikatan-ikatan lainnya dalam hubungannya antara satu dan lainnya dalam ketentuan yang timbal balik. Unsur utama yang bersifat sentral dalam definisi Ter Haar

tersebut di atas adalah unsur keputusan, maka pandangan atau teori tersebut lebih dikenal dengan sebutan “*teori keputusan*” (*besslisingenleer*).

Hak masyarakat hukum atas tanah dan hutan yang ada di atasnya ini disebut hak pertuanan atau hak ulayat, atau oleh van Vollen Hoven disebut *beschikkingrecht*. Dalam pengertian umum, hutan adat merupakan hutan yang berada di sekitar dan dikuasai oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Pasal 67 ayat (1), yang menentukan bahwa :

Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak: (1) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan. (2) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang, dan (3) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Eratnya hubungan manusia dengan tanah, B. Ter Haar Bzn, membagi menjadi dua, yakni pertama, hubungan masyarakat dengan tanah, baik ke luar maupun ke dalam; dan kedua, hubungan perseorangan dengan tanah (B.TerHaar Bzn 1960 : 56). Berdasarkan asas berlakunya keluar, maka masyarakat sebagai kesatuan, berkuasa memungut hasil dari tanah dan menolak orang lain di luar masyarakat tersebut untuk berbuat seperti itu. Sebagai kesatuan juga bertanggungjawab terhadap orang-orang yang di luar masyarakat atas perbuatan dan pelanggaran di bumi masyarakat tersebut. Hak atas tanah yang demikian disebut sebagai “Hak Yasan Komunal” yang oleh Van Vollen Hoven disebut “*beschikkingrechts*”(B. Ter Haar Bzn 1960 : 56).

Di sisi lain jika seorang anggota masyarakat menaruh hubungan perseorangan atas tanah yang berdasarkan hak pertanahan perseorangan tersebut ikut mendukungnya, maka pendukung tersebut disebut sebagai hak milik. Hubungan erat manusia dengan tanah ditegaskan dalam Pasal 18B ayat

(2) UUD 45 bahwa :

Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintah Republik Indonesia pada mulanya telah meletakkan dasar dalam Konstitusi yang mengatur tentang pertanahan, yaitu Pasal 33 ayat (3)

UUD 1945 yang mengatur bahwa :

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) UUD 45, Pemerintah juga menyadari akan kemajemukan bangsa dengan aneka ragam adat istiadatnya, maka Pemerintah mengeluarkan kebijakan politik hukum agraria. Politik hukum agraria di Indonesia sebagai bagian dari politik hukum ditujukan menyesuaikan hukum agraria yang berlaku, dengan norma kebaikan hukum yang umum, agar dalam pelaksanaan hukum agraria di Indonesia dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat yang sangat beraneka ragam kebiasaan, adat istiadatnya (Mudjiono 1997: 7). Perwujudan politik hukum agraria adalah dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hal ini sesuai dengan Pasal 2, UUPA bahwa :

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari negara termasuk dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut diatas, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Perkataan “dikuasai” tidak sama dengan “dimiliki”. Pengertian “dikuasai” adalah yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia, untuk pada tingkatan yang tertinggi mengatur, menyelenggarakan, menentukan mengenai: penggunaan dan pemeliharaan, hak-hak atas sumber daya agraria, hubungan-hubungan hukum dan perbuatan-perbuatan hukum, yang berkaitan dengan sumber daya agraria, dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Supriyadi 2010: 12).

Hak menguasai dari negara dimaksudkan bahwa negara berhak untuk mengatur peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa dalam

rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Hak menguasai dari negara terkait juga dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Negara Hukum yang berorientasi pada kesejahteraan umum (*Welfare State*).

Pemahaman hak menguasai dari negara juga dimaksudkan bahwa negara berhak untuk ikut campur tangan dalam pengertian bahwa setiap pemilik atau pemegang hak atas tanah tidaklah terlepas dari hak menguasai dari negara karena kepentingan umum wajib diperhatikan oleh pemegang hak, artinya kepentingan rakyat dan negara harus seimbang. Adanya pengakuan terhadap hak individu dan kelompok dalam rangka pemenuhan kebutuhan, sehingga tak dapat dikorbankan begitu saja dengan dalih kepentingan umum.

Atas dasar hak menguasai dari Negara, dalam pelaksanaannya juga dikuasakan kepada daerah-daerah Swantara dan masyarakat hukum adat, sesuai dengan yang ditetapkan dalam Pasal 2 UUPA ayat (4), bahwa :

Hak menguasai dari Negara tersebut pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah.

Pelaksanaan Hak menguasai oleh negara atas tanah masyarakat hukum adat ini disebut dengan hak ulayat. Sejak berlakunya UUPA, kedudukan hak ulayat serta keberadaannya diakui sebagaimana termuat dalam Pasal 3,

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kebutuhan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUPA, hak ulayat atau hak masyarakat hukum adat atas tanah masih diakui. Pengakuan hak ulayat tersebut dapat ditinjau dari dua(2) aspek, yaitu pertama, eksistensi (keberadaan) sepanjang kenyataannya masih ada dan kedua, dalam pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. Berkaitan dengan pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat dalam pelaksanaannya harus tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, sesuai ketentuan Pasal 5 UUPA, yaitu :

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Secara antropologis, hukum agraria yang berlaku di Indonesia adalah undang-undang yang merupakan perwujudan dari kebudayaan manusia (cipta, karya dan karsa) itu pada dasarnya merupakan konkretisasi dari cara berfikir dari masyarakat Indonesia yang dimanifestasikan kedalam peraturan pertanahan, begitu pula dengan hukum adat Indonesia. Seperti halnya dengan semua sistem hukum lain di dunia ini, maka hukum adat itu senantiasa tumbuh dari kebutuhan hidup yang nyata, cara hidup yang keseluruhannya merupakan kebudayaan tempat hukum adat itu berlaku (Soleman B. Taneko 1981: 42). Hukum adat adalah bagian dari hukum yang berasal dari adat-istiadat, yakni kaidah-kaidah sosial yang dibuat dan dipertahankan oleh para fungsionaris

hukum (penguasa yang berwibawa) dan berlaku serta dimaksudkan untuk mengatur hubungan-hubungan hukum dalam masyarakat Indonesia (H.R.Otje Salman Soemadiningrat 2011: 14).

Van Vollenhoven dalam (H.R.Otje Salman Soemadiningrat 2011; Rekonsptualisasi Hukum Adat Kontemporer : 7) dalam penelitian pustakanya pernah menyatakan bahwa masyarakat-masyarakat asli yang hidup di Indonesia, sejak ratusan tahun sebelum kedatangan bangsa Belanda, telah memiliki dan hidup dalam tata hukumnya sendiri. Tata hukum masyarakat asli tersebut dikenal dengan sebutan hukum adat.

Dalam Penjelasan Umum dijelaskan, bahwa salah satu tujuan pokok UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan *kepastian hukum* mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya. Berkaitan dengan kepastian hukum, Pasal 19 ayat (1) UUPA, menentukan:

Untuk kepastian hukum atas tanah perlu diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pendaftaran tanah pada Pasal 19, ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechts-kadaster*, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyelenggarakan pendaftaran tanah termasuk hak milik berdasarkan peraturan pelaksanaan yang ada, menyadari tuntutan kepastian hukum yang menjadi tujuan pendaftaran tanah di Indonesia, menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, meliputi

kepastian obyek, kepastian hak, dan kepastian subyek (Adrian Sutedi 2011; Sertifikat Hak Atas Tanah : vi).

Pasal 19 ayat (2) menentukan, pendaftaran tanah yang dimaksud dalam ayat (1) meliputi :

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Peraturan tentang pendaftaran sebagai suatu prosedur untuk mendapatkan tanda bukti yang kuat akan hak-hak atas tanah (berupa sertifikat) adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sebagai penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Tanah hak ulayat dalam Pasal 9, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak diatur secara tegas sebagai obyek pendaftaran tanah tetapi untuk memberikan kepastian hukum suatu hak perlu dicatat sebagai bukti yuridis berupa luas, status dan batas-batas tanahnya.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan

Republik Indonesia. Kekhususan suatu daerah yang dimaksud adalah perlindungan hak-hak masyarakat adat sebagai amanat Pasal 43 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dalam Pasal 43 Ayat (3) menentukan bahwa:

Pelaksanaan hak ulayat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, dilakukan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat dengan menghormati penguasaan tanah bekas hak ulayat yang diperoleh pihak lain secara sah menurut tata cara dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dalam suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat sebagaimana diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001.

Pembangunan adalah daya cipta, karsa dan rasa dari manusia dalam pemanfaatan secara optimal sumber-sumber daya dalam rangka pemenuhan kebutuhan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran yang merupakan cita-cita setiap insan, baik secara individu maupun kelompok keluarga dan masyarakat. Strategi pembangunan yang terprogram dengan perencanaan yang baik pastilah secara cermat akan memperhitungkan pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber daya yang ada untuk kebutuhan sekarang maupun yang akan datang. Hal tersebut sesuai dengan konsep pembangunan yang berkelanjutan. Rencana pembangunan yang demikian penting tersebut memerlukan pengadaan tanah yang membutuhkan areal yang luas. Kecermatan akan eksistensi penguasaan tanah dibutuhkan jenis status tanah oleh panitia pengadaan tanah untuk memperoleh data tanah yang akurat.

Jika proyek pembangunan tersebut adalah pembangunan sarana pelayanan pemerintahan, kemungkinan terjadinya konflik akibat ketidakcermatan dalam pengadaan tanah sangat besar, antara pemerintah daerah sebagai pihak yang berkepentingan dengan pemegang hak atas tanah atau pihak lain yang berkepentingan atas tanah tersebut.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, khususnya pembangunan sarana fisik sangat penting dan mutlak diperlukan guna menunjang pelayanan kepada masyarakat. Tanah yang diperlukan itu, dapat pula berasal dari tanah hak ulayat masyarakat adat, tanah yang dikuasai langsung negara atau tanah hak milik.

Kewenangan pemerintah daerah dalam mengelola pembangunan dan pemerintahan yang semakin besar sebagaimana ditetapkan dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 14 huruf (k), bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi antara lain adalah pelayanan pertanahan (SL Media, 2011: 21).

Otonomi daerah sebagaimana ditentukan Pasal 13 ayat 1(k) dan Pasal 14 ayat 1(k) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa urusan pertanahan dapat didesentralisasikan kepada pemerintah daerah. Dalam undang-undang pemerintahan daerah ditentukan bahwa bidang pertanahan merupakan salah satu urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota). Menurut Arie Sukanti Hutagalung, dalam (Suriansyah Murhaini 2009; Kewenangan Pemerintah

Daerah Mengurus bidang Pertanahan : 64) menegaskan wewenang yang dipunyai oleh pemerintah daerah di bidang pertanahan hanya sebatas bersifat lokalitas, dan tidak bersifat nasional. Dengan demikian pemerintah daerah kabupaten/kota juga berwenang untuk menyelenggarakan pelayanan di bidang pertanahan.

Urusan wajib yang harus diselenggarakan pemerintah kabupaten/kota adalah sama dengan pemerintah provinsi, yaitu menurut Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, salah satunya adalah bidang Pertanahan.

Kewenangan pemerintah kabupaten/kota untuk mengurus bidang pertanahan telah ditentukan secara rinci dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi sembilan (9) sub bidang. Kebijakan pemerintah lebih lanjut mengenai kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan.

Kewenangan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan meliputi juga pengadaan tanah berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi

Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah bagi kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dapat dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati secara sukarela berdasarkan prinsip penghormatan hak atas tanah.

Pada kenyataan pelaksanaan di Indonesia, sering terjadi sengketa yang berkaitan dengan tanah, terutama hak ulayat masyarakat hukum adat. Sehubungan dengan itu pemerintah membuat pedoman yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah tersebut dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dan Hak Perorangan Masyarakat Adat Atas Tanah. Pelaksanaan lebih lanjut di Provinsi Papua berlaku Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 23 Tahun 2008 Tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 sampai dengan Tahun 1984 Kabupaten Biak Numfor bernama Kabupaten Teluk Cenderawasih sebagai salah satu kabupaten yang masih membawahi daerah Yapen waropen dan sebagian daerah Paniai. Sebutan Kabupaten Teluk Cenderawasih pada tahun 1984 diubah dengan sebutan Kabupaten Biak Numfor berdasarkan Surat Keputusan Bupati Biak Numfor Nomor 61 SK/VII/1984 tanggal 26 Juli 1984 (Endang Sumiarni dkk 2010 : 8).

Pengadaan tanah bagi pembangunan kantor bupati Kabupaten Biak Numfor dilakukan dengan cara jual beli antara pemegang hak milik tanah (berasal dari tanah hak ulayat keret) yang telah tersertifikasikan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor. Pada tahun 2005 Bapak Dorus Rumbiak menjual tanah Hak Milik kepada Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, sertifikat nomor M.85 / Ambroben dengan Luas 10.551 M² yang berlokasi di Desa Swapodibo (sebelum penetapan batas desa).

Pemerintah Daerah menerima tawaran tersebut dan membentuk Panitia Pengadaan Tanah. Kesepakatan yang telah berlangsung beberapa waktu lalu tersebut diprotes oleh marga/keret Rumbiak lain yang dipimpin oleh Bapak Marthen Rumbiak dan Salmon Rumbiak, sehingga timbul sengketa. Pihak marga/keret Rumbiak tersebut mengajukan protes kepada pemerintah daerah bahwa sesungguhnya mereka juga berhak atas tanah ulayat keret tersebut. Dalam pernyataan pihak keret Rumbiak bahwa ada tujuh lokasi yang secara sepihak disertifikasi oleh Bapak Dorus Rumbiak, salah satunya adalah lokasi pembangunan kantor bupati. Lokasi tanah tersebut adalah bekas kebun leluhur mereka secara turun-temurun yang diwariskan hingga saat ini.

Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor memfasilitasi kedua belah pihak yang bersengketa untuk bermusyawarah dalam rangka mendapatkan jalan keluar yang terbaik. Hasil musyawarah adalah pemerintah kabupaten Biak Numfor membayar ganti rugi bagi pemilik sertifikat dan kepada anggota keret Rumbiak yang protes diberikan kompensasi.

Berdasarkan uraian di atas dan berkaitan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam tesis berjudul “ Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat Keret Rumbiak Sebagai Kepastian Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati Di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua”.

1. Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana bentuk penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati ?
- b. Apakah penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat keret Rumbiak dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati telah mewujudkan kepastian hukum ?

2. Batasan Konsep.

Batasan konsep dalam penelitian ini adalah terkait dengan judul penelitian, yaitu “Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat Keret Rumbiak Sebagai Kepastian Hukum Dalam Pengadaan Untuk Pembangunan Kantor Bupati Di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua”.

3. Keaslian Penelitian.

Berdasarkan pengalaman dan pengamatan selama dua tahun terakhir sehubungan dengan masalah penelitian ini, maka dapat dinyatakan bahwa belum pernah ada peneliti lain yang melakukan penelitian bahkan

penulisan tentang Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat Keret Rumbiak Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati Di Kabupaten Biak Numfor.

Bersama ini pula ditampilkan tiga (3) tesis hasil karya beberapa penulis lain yang memiliki kemiripan sebagai berikut :

a. Nama Mahasiswa : Rahayu Sri Dewi,SH, Nomor Mahasiswa : B4B 001 245 , Program Studi Megister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang 2003.

1) Judul Tesis : Eksistensi Hak Ulayat (Tanah Tongkonan) Masyarakat Tana Toraja Di Kecamatan Rantepao Kabupaten Tana Toraja.

2) Rumusan Masalahnya adalah :

a) Bagaimana keberadaan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Tana Toraja di Kecamatan Rantepao, Kabupaten Tana Toraja.

b) Bagaimana sistem penguasaan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Tana Toraja di Kecamatan Rantepao, Kabupaten Tana Toraja.

c) Bagaimana pelaksanaan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Tana Toraja di Kecamatan Rantepao, Kabupaten Tana Toraja setelah berlakunya Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

3) Penelitian ini secara garis besar bertujuan untuk :

- a) Mengetahui keberadaan hak ulayat pada masyarakat hukum adat Tana Toraja di Kecamatan Rantepao, Kabupaten Tana Toraja.
 - b) Mengetahui sistem penguasaan tanah ulayat masyarakat hukum adat Tana Toraja di Kecamatan Rantepao, Kabupaten Tana Toraja
 - c) Mengetahui pelaksanaan hak ulayat Tana Toraja di Kecamatan Rantepao, Kabupaten Tana Toraja setelah berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
- 4) Kesimpulan penelitian yang diperoleh menunjukkan bahwa Keberadaan Hak Ulayat di Kecamatan Rantepao masih ada namun keberadaannya semakin kurang, disebabkan sistem penguasaannya dilakukan oleh keluarga masing-masing pemilik tanah dan baru melibatkan pemimpin adat bila terjadi sengketa.

Perbedaan dalam perumusan masalah antara tesis diatas dengan tesis penulis, yaitu bagaimana keberadaan, sistem penguasaan dan pelaksanaan hak ulayat Tana Toraja di Kecamatan Rantepao Kabupaten Tana Toraja setelah berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, dengan bentuk penyelesaian sengketa dan kepastian hukum

penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kantor bupati di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua.

b. Nama Mahasiswa : Dwi Fratmawati,SH, Nomor Mahasiswa : B4B 004 097, Program Studi Megister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang 2006.

1) Judul Tesis : Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Di Semarang (Studi Kasus Pelebaran Jalan Raya Ngaliyan – Mijen).

2) Rumusan Masalahnya adalah sebagai berikut :

- a) Bagaimana Proses/Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Pelebaran Jalan Ngaliyan – Mijen Semarang.
- b) Hambatan-hambatan apa yang timbul dan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah dan Proses Pemberian ganti kerugiannya untuk Pembangunan Pelebaran Jalan Ngaliyan – Mijen Semarang.

Penelitian ini secara garis besar bertujuan untuk mengetahui :

- a) Pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan pelebaran jalan Ngaliyan – Mijen Semarang;
- b) Hambatan-hambatan yang timbul dan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan proses pemberian ganti kerugiannya

untuk pembangunan pelebaran jalan di Ngaliyan – Mijen Semarang.

- 3) Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah Pembangunan Pelebaran Jalan Ngaliyan – Mijen aturan kerjanya Keppres Nomor 55 / 1993, akan tetapi dalam pelaksanaan pembebasan tanahnya tidak melalui/memakai Panitia Pembebasan Tanah dan cara ganti ruginya tidak memakai dasar NJOP, sehingga Pembangunan Pelebaran Jalan Ngaliyan – Mijen tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Kata kunci: Pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

Perbedaan dalam perumusan masalah antara tesis diatas dengan tesis penulis, yaitu bagaimana proses/pengadaan tanah, hambatan-hambatan apa yang timbul serta upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pengadaan tanah dan proses pemberian ganti rugi untuk pembangunan pelebaran jalan Ngaliyan-Mijen Semarang dengan bentuk penyelesaian sengketa dan kepastian hukum penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kantor bupati di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua.

- c. Nama Mahasiswa : Adi Akbar, Nomor Mahasiswa : B4B 007 003, Program Studi Megister Kenotariatan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang 2009.

- 1) Judul Tesis : Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal.
- 2) Rumusan Masalahnya adalah sebagai berikut :
 - a) Bagaimana proses Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Tegal.
 - b) Kendala atau hambatan apa dalam proses pengadaan tanah tersebut dan bagaimana upaya yang dilakukan.
- 3) Penelitian ini secara garis besar bertujuan untuk:
 - a) Untuk mengetahui proses pengadaan tanah untuk pembangunan proyek jalan lingkar utara Kota Tegal.
 - b) Untuk mengetahui kendala atau hambatan dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dan upaya yang dilakukan untuk mengatasinya.
- 4) Kesimpulan hasil penelitian adalah proyek pengadaan tanah untuk Pembangunan Proyek Jalan Lingkar Utara Kota Tegal dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yaitu dengan tidak membentuk Panitia Pengadaan Tanah, namun hanya panitia yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Wali Kota, sehingga akan menjadi sulit. Permasalahan dalam

pelaksanaan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor dana dari pada faktor psikologis masyarakat.

Perbedaan dalam perumusan masalah antara tesis diatas dengan tesis penulis, yaitu bagaimana proses pengadaan tanah, kendala atau hambatan apa dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan proyek jalan Linggar Utara Kota Tegal dengan, bentuk penyelesaian sengketa dan kepastian hukum penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kantor bupati di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah untuk kepentingan akademis maupun kepentingan praktis :

a. Manfaat akademis

- 1) Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu hukum agraria, khususnya hukum tanah dan hukum adattentang Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat Keret Rumbiak Sebagai Kepastian Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati Di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua.
- 2) Memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk bahan tertulis sebagai referensi pengetahuan bagi siapa saja yang hendak mempelajari Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat

**Keret Rumbiak Sebagai Kepastian Hukum dalam Pengadaan Tanah
Untuk Pembangunan Kantor Bupati di Kabupaten Biak Numfor.**

b. Manfaat praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran kepada :

1. Pemerintah Kabupaten Biak Numfor dalam membuat kebijakan dibidang pertanahan harus lebih memperhatikan hak-hak tanah ulayat masyarakat hukum adat setempat.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Biak Numfor dapat memberikan kontribusi positif kepada masyarakat yang diwakilinya, terutama fungsi legislasi terhadap rancangan peraturan daerah yang memiliki substansi kearifan lokal dibidang pertanahan.
3. Dewan Adat Biak untuk dapat memberikan kontribusi yang positif sebagai sebuah lembaga yang mewakili secara resmi seluruh komponen masyarakat adat Biak dalam melindungi eksistensi penguasaan tanah hak ulayat keret.
4. Masyarakat Biak tentang Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat Keret Rumbiak Sebagai Kepastian Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati Kabupaten Biak Numfor tetap dijamin oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, maka penelitian ini bertujuan:

1. Mengkaji bentuk penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kantor bupati di Kabupaten Biak Numfor
2. Mengkaji penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kantor bupati di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua telah mewujudkan kepastian hukum.

C. Sistematika Penulisan.

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang : A. Latar belakang masalah, 1. Rumusan masalah, 2. Batasan konsep, 3. Keaslian penelitian, 4. Manfaat penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang : A. Hak Penguasaan Atas Tanah, Pengertian, Pengaturan Hak Atas Tanah, Asas-Asas Hukum Tanah Nasional, Macam-Macam Penguasaan, B. Hak Ulayat, Pengertian Hak Ulayat, Eksistensi Hak Ulayat, C. Pengadaan Tanah, Pengertian, Obyek Pengadaan Tanah, Musyawarah, Ganti Rugi, D. Kepastian Hukum, Teori Hukum, Teori Kepastian Hukum dan E. Landasan Teori

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, data penelitian, metode pengumpulan data dan analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN

Bab ini membahas dan menganalisis :

- a. Bentuk penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kantor bupati di kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua.
- b. Penyelesaian sengketa penguasaan tanah hak ulayat Keret Rumbiak dalam pengadaan tanah untuk pembangunan kantor bupati telah mewujudkan kepastian hukum.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan yang merupakan jawaban permasalahan dalam penelitian ini dan saran.